



Neue Forschungen zu NGOs in Internationalen Beziehungen

Perspektiven und Erfolgsbedingungen

Christian Tuschhoff

Sind INGOs einflussreiche Akteure, die Weltpolitik transformieren können, lautstarke Interessengruppen, deren Einfluss von immer komplexeren internationalen Strukturen eingeschränkt wird oder nur Epiphänomene in einer wachsenden liberalen Weltordnung? (Stroup/ Wong 2016: 138) Mit dieser wesentlichen Frage beschäftigt sich die neuere NGO Forschung sowie jüngere Arbeiten zur Menschenrechtsforschung.

Zur Einflussmessung entlang des in der Frage formulierten Spektrums von Möglichkeiten gehen die jüngeren Arbeiten den Weg, NGOs als eigenständige Akteure zu begreifen und nach deren Eigenheiten zu suchen, in denen der Einfluss begründet liege. Man kann zunächst Wellen der NGO Forschung unterscheiden (Stroup/ Wong 2016: 139).

Wellen der NGO Forschung

Erste Welle: NGOs sind einflussreiche globale Akteure. Sie üben Druck „von außen“ auf Staaten aus. Damit zeigt sich die Wirkung von ideenbezogenen Kräften und Prozessen in Internationalen Beziehungen, weil NGOs deren Transmissionsriemen sind. Diese Welle wird maßgeblich von konstruktivistischen Forschungsagenden geprägt.

Zweite Welle: Zwei Fragen rücken ins Zentrum des Forschungsinteresses: a) was machen NGOs eigentlich und warum? und b) was ist das Wesen der Beziehungen zwischen NGOs und Staaten? Eine stark strukturalistische Kritik weist darauf hin, dass die Wirkung von NGOs abhängt von einer liberalen Weltordnung, die diesen Akteuren Legitimität verleiht. Der von Foucault geprägten Sicht zufolge, kommt NGOs keine Akteurseigenschaft zu.

Erfolgsbedingungen für NGOs

In der laufenden dritten Welle wird nun sehr stark der Qualität von Akteurseigenschaften Rechnung getragen, zumal sich NGOs darin sehr stark unterscheiden. Insbesondere wird die Unterscheidung analytisch genutzt, welche Art von Handeln spezifische NGOs bevorzugen. Hier gibt es eine Bandbreite zwischen *advocacy* und *service provider* (Boulding 2016: 179; Stroup/ Wong 2016: 140). Dienstleister sind besonders erfolgreich, wenn

- ♦ sie in einem relativ korruptionsfreien Raum arbeiten können;
- ♦ sie bereit sind, ihre Verpflichtung auf beste Praktiken und *accountability* zu signalisieren;
- ♦ die internationale Gemeinschaft Ressourcen bereit stellt;
- ♦ es für die lokale Bevölkerung einfach ist, mit NGOs zu arbeiten (z.B. Bevölkerungszentren und hohe Bevölkerungsdichte; Versammlungsfreiheit);
- ♦ Ziele der Organisation und der lokalen Gemeinschaft hoch kompatibel sind.

Für Advokaten gelten andere Erfolgsbedingungen (Boulding 2016: 179):

- ♦ Grad der (internationalen) Anerkennung/Akzeptanz der Forderungen (z.B. Integritätsrechte vs. erweiterte Menschenrechte) verleihen unterschiedliche Grade an Legitimität;
- ♦ Grad der internationalen Verwundbarkeit von Zielländern;
- ♦ Anzahl der NGOs, die Verpflichtung signalisieren, wenn die Informationskosten gering sind (Versammlungsfreiheit hoch) oder der

Unterstützungsgrad der internationalen Gemeinschaft steigt.

Beide Aktivitäten – Advokatie und Dienstleistung – werden von unterschiedlichen Motiven geprägt. Eine wichtige Debatte der Literatur ist, inwieweit sich dabei normative Prinzipien oder Eigeninteresse niederschlagen. Denn nur der Verweis auf allgemeingültige Prinzipien kann auch die notwendige Legitimität verleihen.

Carpenter (2014) weist auf das *gatekeeping by advocacy* NGOs und ihre Wirkung bei der Agenda Prüfung (*agenda vetting*) zu Menschenrechten hin. Einige NGOs können über den Wert (*merit*) von Einzelfragen für Kampagnen entscheiden und somit andere Fragen ausschließen (z.B. Beschneidung von Männern). Daher bestimmt die Netzwerkstruktur die Art, wie Ideen reisen, um internationale Unterstützung zu erzielen.

Murdie (2014) zeigt, dass NGOs bedürftige Bevölkerungen entweder unterstützen oder schädigen können. Insoweit hat sie die Annahme, dass alle NGOs naturgemäß gutartig sind, aufgegeben (Boulding 2016: 180). Einerseits können sie z.B. den Zugang zu Wasser oder physischem Schutz verbessern. Dann sind sie wirksame Förderer von Menschenrechten.

Erfolg hängt nach Murdie maßgeblich von folgenden Faktoren ab (Boulding 2016: 179):

- ◆ Unterstützung vom internationalen System;
- ◆ Unterstützung durch die lokale Gemeinschaft;
- ◆ Zusammenarbeit mit relativ korruptionsfreien Regierungen;
- ◆ Lokale Gesellschaft mit relativer Freiheit zur Zusammenarbeit mit NGOs.

Konflikte als Einschränkungen für Erfolge

Wenn aber globale oder lokale Normen den NGO Agenden widersprechen oder diese Agenden zu sehr auf die internationalen Spender statt die betroffene Bevölkerung zugeschnitten sind, ist der Erfolg von Durchsetzung begrenzt.

Die Wirkung hängt weiterhin von einer Kombination struktureller und akteursspezifischer Faktoren ab. Zu den strukturellen Faktoren gehört z.B. Korruption, die *rent-seeking* erleichtert. Zu den akteursspezifischen Faktoren zählt die Entscheidung zur Sendung kostspieliger Signale z.B. den Prozess auf sich zu nehmen, bei der UN Beraterstatus zu erhalten.

Darüber hinaus können NGOs Regeln schaffen und durchsetzen. Unter Umständen öffnen Situationen die Möglichkeit für NGOs, wie Green (2014) zeigt, dass private Autorität zum regieren genutzt wird. Dabei gilt es delegierte und unternehmerische Autorität zu unterscheiden. Staaten delegieren selten, aber die unternehmerische Autorität ist (gerade im Bereich der Umweltpolitik) eher gewachsen.

Typologie akteursspezifischer Autorität von NGOs

Dieser Befund hat zu einer Typologie von akteursspezifischer Autorität von NGOs geführt (Green 2014; Stroup/ Wong 2016: 141):

Delegierte Autorität: IOs oder Staaten beauftragen NGOs, Verträge/Vereinbarungen zu überwachen oder sogar zu implementieren oder Entwicklungshilfe zu leisten. Bei diesem Typ können dann sogenannte Prinzipal-Agent-Probleme auftreten.¹

¹ Prinzipal-Agent-Probleme bezeichnen Situationen, in denen ein Akteur (Prinzipal) einen anderen (Agent) beauftragt, Aufgaben zu

übernehmen und ihn zu diesem Zweck mit (Entscheidungs-)Autorität ausstattet, d.h. Aufgaben und Autorität delegiert. Dabei gibt der

Experten bzw. Unternehmer-Autorität: Forschung und Erfahrungen bilden die Grundlage. Dies ermöglicht es, auf Regierungen und/oder Medien Einfluss auszuüben, die Salienz von Problemen zu ändern und politische Gelegenheiten zu schaffen. Dieser Typ ist besonders dann zu erwarten, wenn die Aufgaben technisch anspruchsvoll sind.

Prinzipienautorität: Den Akteuren wird Autorität übertragen, andere (abhängige) Akteure zu steuern. Dieser Typ ist empirisch am schwersten festzumachen. Er hängt von der perzipierten Legitimität konkreter Forderungen ab. Dabei ist die Signalsendung durch NGOs bedeutsam.

Jessica Green (2014) erwartet, dass Staaten dann private Akteure mit der Wahrnehmung von Aufgaben betrauen, wenn sie a) sich untereinander auf eine konkrete Politik verständigt haben und/oder b) es eine starke Institution gibt, die diese Übereinkunft widerspiegelt sowie die Steuerung der delegierten Autorität übernimmt.

Für private Akteure wie NGOs ist deshalb der Zugang zu Internationalen Organisationen (IOs) besonders bedeutsam, die erforscht Tallberg, Sommerer, Squatrito und Jönsson haben (Tallberg et al. 2013). IOs bedienen sich dieser Untersuchung zufolge dann NGOs und gewähren ihnen Zugang, wenn diese ein sehr spezifisches Problem lösen können. Zu diesem Zweck bedienen sich IOs besonders solcher NGOs aus Mitgliedstaaten, in denen demokratische Normen tief verankert sind. Dagegen ist der Grad des öffentlichen Protests gegen IOs kein Grund, sich NGOs zu bedienen. Insgesamt aber nimmt der Zugang von NGOs zu IOs über Zeit zu.

Green (2014) kann aber auch zeigen, dass private Akteure im Umweltschutzpolitikfeld tatsächlich eher harte statt weiche Regeln setzen, mit denen sie das Verhalten weiterer Akteure steuern und deren Verhalten teils zertifizieren, teils engmaschig überwachen.

Darüber hinaus hängt NGO Autorität von zwei wichtigen Faktoren ab: internen Fähigkeiten und Beziehungen zum externen Publikum. Denn NGOs befinden sich häufig im Schnittpunkt konfligierender Forderung von Spendern, der internationalen Gemeinschaft und lokalen Gruppen (Boulding 2016: 180).

Daher muss deutlicher als bislang unterschieden werden zwischen politischer und sachlicher Wirksamkeit privater Akteure. Politische Wirksamkeit beschränkt sich darauf, dass private Akteure die (politische) Unterstützung anderer Akteure erhalten und somit Legitimität beanspruchen können. Sachliche Wirksamkeit bedeutet dagegen, dass NGOs die ihnen übertragenen Aufgaben tatsächlich erfüllen und die sozialen, wirtschaftlichen oder politischen Probleme lösen.

Im Lichte dieser analytischen Unterscheidungen sollte Forschung drei Aufgaben bewältigen:

1. Untersuchung der unterschiedlichen Qualitätsmerkmale von NGOs, die ihren Autoritätsgrad bestimmen;
2. Genauere Untersuchung der Beziehungen zwischen NGOs und ihrem vielfältigen aber jeweils spezifischem Publikum (Staaten, Spender, Betroffene);
3. Einflussunterschiede durch individuelle oder kollektive (Netzwerke) Handlungen.

Prinzipal zumindest einen Teil von Eigenständigkeit aus der Hand, denn er weiß nicht, ob der Agent die Aufgaben in seinem

Sinne ausführt oder dabei eigene Ideen umsetzt.

Nach wie vor ist das Forschungsfeld jedoch geprägt von Studien, die NGOs als kreative Akteure begreifen, während andere sie als Rollenspieler sehen (Stroup/ Wong 2016: 142).

NGOs und Demokratisierung

Ein interessantes Spezialgebiet der NGO Forschung betrifft die Frage, in welcher Weise NGOs politisches Verhalten von Bürgern in Entwicklungsländern prägen bzw. verändern können und insoweit Prozesse der Demokratisierung fördern. Dieser Frage hat sich vor allem Carew Boulding angenommen. Abweichend von der dominanten Sichtweise, die die Produktion von Sozialkapital als wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren von Demokratie sieht (Putnam 1993), dreht Boulding diese Ursache-Wirkungs-Beziehung um und zeigt, wie sehr bestehende demokratische Institutionen die Wirkung von NGOs in Entwicklungsländern konditionieren (Murdie 2016: 181). Sie sind wesentlich

verantwortlich dafür, für welche politische Handlung sich Bürger entscheiden, z.B. ob sie eher zur Wahl gehen oder sich politischem Protest anschließen.

Schlussfolgerung

Die Forschung zu NGOs konnte zeigen, wie dieser Akteurstypus arbeitet und einen Beitrag zum Regieren leistet. Gleichzeitig rückt die neuere Forschung auch die Grenzen von NGOs und ihrer Wirkung in den Blickpunkt. Sie können nur bestimmte Leistungen erbringen und sind dabei auf konkrete Erfolgsbedingungen angewiesen. Sofern diese Bedingungen nicht gegeben sind, bleibt die Wirkung von NGOs begrenzt. Im Extremfall kann sie sogar schädlich sein. Daher sind sie auch kein Ersatz für andere Akteure oder sogar eine Art Allheilmittel für Regierbarkeit. Der Einsatz von NGOs sollte deshalb umsichtig und sorgfältig erfolgen - insbesondere dort, wo die genannten Erfolgsbedingungen bestehen.

Zitierte Literatur:

- Boulding, Carew (2016), 'Critical Dialogue. Help or Harm: The Human Security Effects of International NGOs. By Amanda Murdie. Stanford, CA: Stanford University Press, 2014. 320p. \$60.00', *Perspectives on Politics*, 14 (01): 179-180.
- Carpenter, R. Charli (2014), *Lost Causes. Agenda Vetting in Global Issue Networks and the Shaping of Human Security*, 1. publ. Aufl. Ithaca, NY; London, UK: Cornell University Press.
- Green, Jessica F. (2014), *Rethinking Private Authority. Agents and Entrepreneurs in Global Environmental Governance* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Murdie, Amanda (2014), *Help or Harm. The Human Security Effects of International NGOs* Palo Alto, CA: Stanford Univ. Press.
- Murdie, Amanda (2016), 'Critical Dialogue: NGOs, Political Protest, and Civil Society', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 181-182.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy* Princeton: Princeton University Press.
- Stroup, Sarah S./ Wong, Wendy H. (2016), 'The Agency and Authority of International NGOs', *Perspectives on Politics*, 14 (1): 138-144.
- Tallberg, Jonas/ Sommerer, Thomas/ Squatrito, Theresa/ Jönsson, Christer (2013), *The Opening up of International Organizations. Transnational Access in Global Governance* New York, NY; Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Weiterführende Literatur:

Boulding, Carew E. (2014), *NGOs, Political Protest, and Civil Society* Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.

Stroup, Sarah S. (2012), *Borders Among Activists. International NGOs in the United States, Britain, and France*, 1. publ. Aufl. Ithaca, NY; London, UK: Cornell University Press.